

Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast

Samenvatting

Drs. Sander Flight
Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann
Dr. Oberon Nauta

RAPPORT



Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast

Samenvatting

Drs. Sander Flight
Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann
Dr. Oberon Nauta

Met medewerking van:
Mr. Paul Hulshof
Drs. Jolien Terpstra

Amsterdam, 16 mei 2012

In opdracht van:
WODC

Drs. Sander Flight
Partner
sflight@dsp-groep.nl
M 06 – 4131 5432

Dr. Oberon Nauta
Senior onderzoeker
onauta@dsp-groep.nl
M 06 – 4146 4480

Samenvatting

Twee nieuwe handhavingsinstrumenten

Sinds januari 2009 zijn er twee nieuwe handhavingsinstrumenten gefaseerd ingevoerd: de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast. Deze instrumenten maken het mogelijk dat gemeentelijke handhavers (BOA's) zonder het openbaar ministerie of een rechter een sanctie opleggen voor lichte overlastfeiten, zoals hondenpoep, verkeerd aangeboden huisvuil of jeugdoverlast. De bestuurlijke strafbeschikking overlast is in 2009 door de vier grootste gemeenten ingevoerd en in 2010 is het instrument gefaseerd per arrondissement ingevoerd in een groot aantal andere gemeenten. Ook in 2011 zijn er nog gemeenten aangesloten. Geen van de gemeenten heeft gekozen voor de bestuurlijke boete overlast. In het geval van de bestuurlijke boete moet de gemeente zelf voor de afwikkeling van de zaak zorgen. In het geval van de bestuurlijke strafbeschikking overlast levert de gemeente het proces-verbaal aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en wordt er door het CJIB een acceptgiro verstuurd naar de verdachte. Als de verdachte verzet aantekent beoordeelt het openbaar ministerie de zaak en kan de kantonrechter een uitspraak doen. Als de boete meteen wordt betaald, wordt de zaak inhoudelijk niet beoordeeld door het openbaar ministerie.

Evaluatie

Van november 2011 tot en met maart 2012 is in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie een evaluatie uitgevoerd. Hoe ver zijn gemeenten met de implementatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast? Wat zijn de resultaten van de instrumenten en de daarmee samenhangende herziene vergoedingsregeling? De evaluatie is uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor het juridische gedeelte van het onderzoek was Prof. Mr. Dr. Arthur Hartmann van de Erasmus Universiteit verantwoordelijk. DSP-groep verrichtte de rest van de onderzoekswerkzaamheden: een enquête onder Nederlandse gemeenten waar 301 gemeenten aan mee hebben gedaan (72% respons), diepte-interviews met 23 personen uit zes gemeenten en met vertegenwoordigers van het CJIB, de Centrale Voorziening van het openbaar ministerie (CVOM) en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken. Daarnaast is door DSP-groep een kwantitatieve analyse uitgevoerd op het databestand met alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast die tot medio februari 2012 zijn aangeleverd (ruim 50.000 zaken). De CVOM analyseerde alle zaken die door het openbaar ministerie en de kantonrechter zijn beoordeeld. Een onafhankelijke begeleidingscommissie zag op hoofdlijnen toe op de inhoudelijke en procedurele voortgang en kwaliteit van het onderzoek. De leden deden dit op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid.

Overkoepelende conclusie

De probleemstelling van dit onderzoek luidde:

“Wat is de stand van zaken rond de implementatie van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast, en wat zijn de resultaten van de invoering van deze

instrumenten en de daarmee samenhangende herziene vergoedingsregeling voor overlastfeiten?”

In deze samenvatting gaan we in op de drie belangrijkste onderdelen van deze probleemstelling: de stand van zaken, de resultaten en de vergoedingsregeling. In de rest van het rapport draait het om een groot aantal gedetailleerde onderzoeksvragen. In het hoofdstuk met conclusies worden die specifieke vragen beantwoord met een verwijzing naar de hoofdtekst. Hier beperken we ons tot de drie genoemde aspecten.

Stand van zaken

De bestuurlijke strafbeschikking overlast wordt gebruikt door 270 gemeenten, zo blijkt uit het CJIB-bestand. Geen enkele gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke boete. De bestuurlijke strafbeschikking is wel in de loop van de jaren gefaseerd ingevoerd in een groot aantal gemeenten. Van 1 januari 2009 tot en met 11 februari 2012 zijn in totaal 51.290 bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uitgevaardigd door gemeenten en geregistreerd door het CJIB. In 2009 begonnen de vier grootste gemeenten met het uitschrijven van de beschikkingen en in de andere gemeenten is de bestuurlijke strafbeschikking vanaf 2010 gefaseerd per arrondissement ingevoerd. In het eerste jaar 2009 ging het om ruim 8.000 bestuurlijke strafbeschikkingen, in 2011 waren het er bijna 27.000. De meeste bestuurlijke strafbeschikkingen overlast worden uitgereikt voor loslopende honden, hondenpoep en het onjuist aanbieden van afval. Daarna volgen op grote afstand alcohol, wildplassen en terrasverbod. Samen is deze ‘top vijf’ goed voor 86 procent van alle bestuurlijke strafbeschikkingen overlast uit gemeenten.

Van alle afgeronde zaken is in bijna driekwart van de gevallen de executie geslaagd: de boete is betaald. Eén op de vijf zaken is geseponneerd (19%), vooral door het seponeren van een groot aantal bestuurlijke strafbeschikkingen overlast bij de overgang naar een nieuw systeem in 2010. Inhoudelijke redenen voor seponering zijn vooral dat iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt of dat er onvoldoende bewijs is.

Effecten en resultaten

Het beoogde maatschappelijke effect (outcome) van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete was om overlast effectiever te kunnen tegengaan. Terugkijkend op de afgelopen jaren kan worden geconstateerd dat in een relatief kort tijdsbestek verschillende bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn bedacht en ingevoerd. Daarbij valt ook op dat er geen heldere beleidstheorie over de beoogde werking van handhavingsinstrumenten ten grondslag lag en ligt. Veeleer lijkt er sprake te zijn van wat sommigen omschrijven als ‘politieke dadendrang’.

Over het doelbereik van de bestuurlijke boete kunnen we – ondanks het feit dat er geen concrete doelen zijn gesteld of een beleidstheorie aan de invoering ten grondslag lag – kort zijn. Welk impliciet doel er ook werd beoogd met dit instrument: het is (nog) niet bereikt, aangezien geen enkele gemeente heeft gekozen voor dit instrument. Voor een aantal, voornamelijk grotere, gemeenten blijft de bestuurlijke boete overlast echter een alternatief, vooral als de vergoeding die ze krijgen voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast fors zou worden verlaagd of zou worden afgeschaft.

De bestuurlijke strafbeschikking overlast is wel in een ruime meerderheid van de gemeenten ingevoerd, maar of dit tot een afname van overlast heeft geleid is niet bekend. De zes gemeenten waar wij uitgebreider mee spraken kunnen niet aangeven of de bestuurlijke strafbeschikking van invloed is geweest op de hoeveelheid overlast op straat: er zijn daarvoor teveel andere factoren die het zicht vertroebelen.

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de bestuurlijke strafbeschikking overlast 'niets nieuws onder de zon was': gemeenten konden altijd al handhaven op overlast. Ze kregen er alleen maar een extra werktuig bij in hun gereedschapskist. Toch heeft de bestuurlijke strafbeschikking overlast invloed gehad op de manier waarop gemeenten overlast bestrijden. De werkwijze achter de schermen is in veel gemeenten veranderd, er is meer aandacht voor kwaliteit van de handhaving en de handhavers en de werkprocessen zijn verbeterd. De bestuurlijke strafbeschikking overlast was wel degelijk een aanjager in dit proces, ook al was het proces al eerder ingezet. Het was vooral de lokale politiek, de gemeenteraden en colleges van burgemeesters en wethouders, die door de landelijke invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bijbehorende vergoeding, werd gestimuleerd om meer aan handhaving op overlastfeiten te doen. Er worden meer eigen prioriteiten gesteld in de handhaving en er wordt meer richting gegeven aan het werk van gemeentelijke handhavers. Aan de andere kant moeten de gevolgen van de bestuurlijke strafbeschikking overlast niet worden overdreven: er lijkt veeleer sprake van een verschuiving van de handhaving, dan van een versterking. Daarmee bedoelen we dat er niet zozeer nieuwe doelen voor de aanpak van overlast worden gesteld, maar dat er voor reeds gekozen doelen een nieuw instrument wordt ingezet.

Een belangrijk neveneffect van de bestuurlijke strafbeschikking overlast is dat er steeds meer aandacht komt voor de kwaliteit van de processen-verbaal. Door de centrale aanlevering krijgen gemeenten nu snel een terugkoppeling als er iets mis is met het proces-verbaal. Dit betreft echter alleen de volledigheid van het proces-verbaal en niet de kwaliteit. Er is (nog) geen structurele terugkoppeling vanuit het openbaar ministerie over het waarom van verzet, beroep of sepot. Het *aantal* zaken waar dit bij speelt is wel bekend bij alle betrokkenen, maar het *waarom* wordt niet structureel teruggekoppeld aan de aanleverende gemeenten omdat het niet op gestandaardiseerde wijze wordt geregistreerd door het openbaar ministerie. Het is de bedoeling om dit in de toekomst wel te gaan doen, bijvoorbeeld middels de recent gelanceerde een ketenmonitor.

Ondertussen werken gemeenten echter al aan de kwaliteit van de processen-verbaal (de kwaliteit 'op papier') en aan de kwaliteit van de handhavers (de kwaliteit 'op straat'). De meeste aandacht gaat uit naar opleiding en training van de handhavers. Daarnaast investeren veel gemeenten in automatisering en standaardisatie van (onderdelen van) processen-verbaal. De aandacht voor deze aspecten van de gemeentelijke handhaving is toegenomen door de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking overlast.

Hoogte vergoeding

Gemeenten krijgen voor elk correct aangeleverd proces-verbaal een standaard vergoeding van € 40. Deze vergoeding blijkt voor een deel van de gemeenten een stevige prikkel om te handhaven op overlastfeiten. Als er geen vergoeding meer zou worden gegeven, zou dat in bijna twee op de drie gemeenten leiden tot minder handhaving (63%). Als de vergoeding daarentegen substantieel zou worden verhoogd, zou de helft van de gemeenten (46%) meer gaan handhaven. Overigens zijn er ook gemeenten (vooral de kleinere gemeenten waar de vergoeding maar een paar honderd euro per jaar bedraagt) waar de vergoeding geen rol speelt: zij handhaven op overlast omdat ze het belangrijk vinden en zien de vergoeding als een 'extraatje' dat nooit zal opwegen tegen de kosten.

De bestuurlijke boete wordt niet aantrekkelijker voor de meeste gemeenten (62%) als de vergoeding wordt verlaagd of afgeschaft. Voor 21 procent van de gemeenten wordt de bestuurlijke boete overlast wél een aantrekkelijk alternatief als de vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking overlast zou worden afgeschaft.

Zoals gezegd worden in dit rapport meer specifieke onderzoeksvragen beantwoord. In het hoofdstuk met conclusies worden alle vragen afzonderlijk beantwoord met een verwijzing naar de hoofdtekst. Daar is ook aandacht voor positieve (neven)effecten en knelpunten.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.